JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/08/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 924/2025

Reclamante: HUERMUR-ASOCIACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO DE LA HUERTA DE MURCIA (Repr. [redacted]).

Organismo: MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: convenios, patrimonio histórico-artístico, art. 18.1.a) LTAIBG, art. 20.1 LTAIBG

R CTBG
Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de enero de 2025 la reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «-Copia digital completa, y de sus anexos si existen, de todos los documentos, informes y resoluciones emitidos por el Ministerio de Cultura (Dirección General de Patrimonio Cultural y Bellas Artes, y otros servicios) relativos a la tramitación del convenio de colaboración y la encomienda de gestión con el Ayuntamiento de Murcia para las visitas y apertura del castillo de Monteagudo en Murcia, cuyo texto este ministerio ha informado que ha sido remitido a la corporación local.»

2. Mediante resolución de 2 de abril de 2025 el Ministerio pone de manifiesto:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

«(…) 3º. Con fecha 28 de febrero de 2025 se notificó al interesado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, la ampliación del plazo de resolución por un mes adicional.

4º. En relación con su petición, le comunico lo siguiente:

Actualmente se encuentra en elaboración un Convenio de Encomienda de gestión del Ministerio de Cultura al Ayuntamiento de Monteagudo, donde se autorizarían las visitas de público, actividades culturales, institucionales o sociales y de promoción del Castillo, y a cambio el Ayuntamiento colaboraría con la vigilancia y control de la seguridad, así como en el mantenimiento básico del bien y su entorno. Una vez tramitado y firmado entre las partes será de consulta pública».

3. Mediante escrito registrado el 2 de mayo de 2025, la asociación solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que le ha sido denegado el acceso a la información solicitada, indicando que tal negativa parece derivarse de la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b LTAIB [si bien parece que se cita erróneamente, ya que en realidad se refiere al artículo 18.1.a) LTAIBG] —toda vez que pone de relieve que se trata de documentación que estaría en «*elaboración*»—, y realiza las siguientes consideraciones:

   «(…) Esta parte tiene constancia documental, por comunicación oficial del propio Ministerio de Cultura (documento de 30 de enero de 2025 firmado por la Subdirectora General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales), ver adjunto, de que el texto inicial del convenio de colaboración y encomienda de gestión ha sido ya remitido al Ayuntamiento de Murcia para su estudio.

   Este hecho resulta trascendental: no se trata de un simple borrador interno sin contenido sustantivo, sino de un documento con entidad propia que ya ha sido trasladado a otra administración pública en el marco de un procedimiento institucional.

   De ello se desprende que el Ministerio ha elaborado uno o varios documentos que ya existen, obran en su poder y han sido remitidos formalmente a una tercera entidad, por lo que no puede alegarse que la información esté "en curso de elaboración", como exige la excepción del artículo 18.1 a) LTAIBG.

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG
Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

Asimismo, y de forma especial, resulta evidente que para elaborar un texto de convenio y de encomienda de gestión como el remitido al Ayuntamiento, deben haberse producido necesariamente informes técnicos y jurídicos, que han fundamentado y justificado la propuesta elaborada por el Ministerio. Estos informes, elaborados en el ejercicio de funciones públicas, forman parte del expediente y deben ser considerados información pública conforme al artículo 13 LTAIBG. Una información que también ha sido solicitada por esta parte actora. El artículo 13 de la Ley 19/2013 define como información pública:

[Incluye cita textual del precepto]

El Consejo de Transparencia ha reiterado en múltiples resoluciones (entre ellas, la R/02440/2023) que no puede confundirse "información en curso de elaboración" con "expediente en tramitación", y que los documentos que ya existen y han sido perfeccionados (aunque no aprobados de forma definitiva) deben ser accesibles al amparo del derecho de acceso.

(...)

La mera posibilidad de que el convenio o encomienda pueda ser modificado o completado más adelante no impide el acceso a la versión actual que ya ha sido elaborada y enviada al Ayuntamiento, más aún cuando se trata de un documento que refleja decisiones, compromisos o propuestas institucionales con trascendencia pública.

En el presente caso, la negativa del Ministerio no solo resulta infundada, sino contraria a los principios de transparencia activa, buena fe procedimental y publicidad de los actos administrativos.

Pero es más, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."

(...)

Además, no se puede obviar que la solicitud de información afecta a un ámbito, el del patrimonio cultural, en el que se reconoce a la totalidad de los ciudadanos el ejercicio de la acción pública (derechos recogidos en Ley 16/1985, de Patrimonio

R CTBG Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

Histórico Español, la Ley 27/2006, etc.), y en este sentido el Tribunal Supremo en sentencia de fecha 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012 ha señalado que "... hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad".

CUARTO. - Que igualmente, hay que recordar la mala tramitación de la solicitud de acceso a la información pública presentada por esta parte actora, pues la administración reclamada acordó sin motivación alguna ampliar un mes más el plazo para resolver. Algo que HUERMUR considera claramente abusivo e injustificado.

(...)

Y más aún, para acabar diciendo después que no admite la solicitud planteada.

Hay que recordar que la ampliación de plazo para resolver, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno «(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada».

En este sentido, se ha señalado ya que la correcta aplicación de esta posibilidad de ampliación de plazo se ciñe a dos supuestos: (i) «el volumen de datos o informaciones» y (ii) «la complejidad de obtener o extraer los mismos»; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto, algo que no ha sucedido, por lo que vuelven a incurrir en una aparente prevaricación.»

En el caso que nos ocupa, no consideramos que se hayan dado dichos supuestos, por lo que se ruega que este CTBG se pronuncie al respecto para que esta situación no vuelva a suceder en un futuro cuando se pida información a esta administración pública Por todo lo anteriormente expuesto, de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,

SOLICITA:

PRIMERO. - Que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emprenda cuantas acciones considere oportunas para instar al Instituto del Patrimonio Cultural de España del Ministerio de Cultura a que atienda debidamente la solicitud

R CTBG
Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

de información pública realizada por HUERMUR en fecha 30 de enero de 2025 y expediente 00001-00100738, y en su virtud, facilite la información solicitada.

SEGUNDO. - Que se tramite la presente reclamación para atender la solicitud de acceso a la información formulada el 30 de enero de 2025, conforme a la Ley 19/2013, y se conceda el acceso solicitado, dándonos traslado de las actuaciones que se realicen y trámite de audiencia previo a la resolución que dicte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

4. Con fecha 5 de mayo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 2 de junio tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «La Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España ha elaborado un borrador de convenio, cuyo modelo normalizado no requiere de informes, documentación o resolución alguna hasta la firma definitiva de la encomienda de gestión para el mantenimiento, uso y visitas del castillo de Monteagudo.

   En este sentido, en tanto que este convenio se encuentre en proceso de tramitación administrativa no puede ser objeto de acceso o consulta hasta su formalización con la firma entre ambas partes, registro y publicación en el BOE».

5. El 4 de junio de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 26 de junio en el que, reiterando su reclamación y haciendo de nuevo hincapié en la diferencia entre *«información en curso de elaboración»* y *«expediente en tramitación»*, señala:

   «(...) Resulta incontrovertible que el texto inicial del Convenio de colaboración y la Encomienda de Gestión no constituye "información interna en preparación" en el sentido del artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, dado que:

A) El propio Ministerio de Cultura, mediante comunicación de fecha 30 de enero de 2025 (firmada por la Subdirectora General de Gestión y Coordinación de Bienes Culturales), confirmó expresamente que el texto inicial del citado Convenio fue remitido al Ayuntamiento de Murcia para su estudio.

R CTBG
Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

[redacted]

B) Al haberse remitido a otra Administración pública, este documento ha alcanzado relevancia jurídica y trascendido al ámbito de la comunicación interadministrativa, perdiendo con ello el amparo de la categoría de documento interno en preparación.

C) El hecho de que pueda ser susceptible de futuras modificaciones no exime al Ministerio de la obligación de facilitarlo junto con los informes, memorias y documentación técnica y jurídica que sirvieron de base para su elaboración, dado que estos existen, han sido formalizados y forman parte del expediente.

(...)

La documentación requerida (incluidos informes jurídicos, informes técnicos y otros antecedentes) es esencial para que esta Asociación pueda valorar, en el marco de la acción pública que ejerce, la correcta tramitación y fundamentación jurídica del Convenio y la Encomienda de Gestión promovidos por el Ministerio de Cultura».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa al convenio de colaboración para encomienda de gestión, sobre la apertura al público del Castillo del Monteagudo en Murcia, que se haya en tramitación entre el Ministerio y el Ayuntamiento de la localidad.

   El Ministerio resolvió denegando el acceso a la información solicitada alegando que *«se encuentra en elaboración un Convenio de Encomienda de gestión del Ministerio de Cultura al Ayuntamiento de Monteagudo, donde se autorizarían las visitas de público, actividades culturales, institucionales o sociales y de promoción del Castillo, y a cambio el Ayuntamiento colaboraría con la vigilancia y control de la seguridad, así como en el mantenimiento básico del bien y su entorno. Una vez tramitado y firmado entre las partes será de consulta pública».* Posteriormente, en alegaciones, indica que lo que hay es un borrador de convenio, cuyo modelo normalizado no requiere de informes, documentación o resolución alguna hasta su firma definitiva, reiterando que actualmente se encuentra en proceso de tramitación administrativa, por lo que no puede ser objeto de consulta hasta su formalización, registro y publicación en BOE.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».*

   Según indica el reclamante y el Ministerio así lo recoge en su resolución posterior, con fecha 28 de febrero de 2025 se acordó la ampliación del plazo para resolver, invocando el artículo 20.1 LTAIBG, sin añadir ninguna otra consideración, para

R CTBG
Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

terminar notificando una resolución de inadmisión. No se siguen, así, las pautas establecidas en el CI/005/2015, de 14 de octubre, en el que se subraya que «[e]*n todo caso, y por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.»*

La correcta aplicación de esta ampliación del plazo, que debe utilizarse razonablemente» y ser objeto de una interpretación restrictiva, se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; pero no basta su invocación, sino que su concurrencia debe justificarse de forma expresa y en relación con el caso concreto.

Se establece así una interpretación de la facultad de ampliación del plazo ordinario de resolución que este Consejo ha aplicado regularmente en numerosas resoluciones posteriores insistiendo en la necesidad de que el acuerdo de ampliación quede *«debidamente justificado y argumentado»* (R 184/2018, de junio), exprese *«sus causas materiales y sus elementos jurídicos»* y (R 34/2018, de 10 de abril).

En este caso, según se desprende de la documentación aportada, la entidad reclamada no sólo no invocó ninguno de los presupuestos mencionados del artículo 20.1 LTAIBG al amparo de los cuales se puede acordar una ampliación de plazo, sino que tampoco ofreció motivación alguna al respecto para, sin embargo, terminar acordando no conceder la información solicitada, con el argumento de que es información que está en fase de elaboración.

En este punto es obligado recordar a la Administración que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 in fine LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.

5. Sentado lo anterior, procede a continuación valorar si resulta correcta la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, aun sin cita expresa del precepto, que lleva a cabo el Ministerio en su resolución; valoración que ha de partir de *«[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información* [que] *obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que*

R CTBG Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

En particular, en relación con la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «[q]*ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general»,* este Consejo ya ha señalado en varias ocasiones (por todas, R CTBG 152/2023, de 13 de marzo) que *«(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general».* En definitiva, la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase de elaboración o en curso de publicación.

En este sentido, asiste toda la razón a la interesada cuando argumenta que no es lo mismo información que se encuentra en *elaboración* —y que, por ello, no está disponible y no puede proporcionarse en el momento en que se da respuesta, siendo esta una circunstancia que no está llamada a prolongarse en el tiempo, sino que finalizará con la elaboración de la información o con su publicación—, que expediente en tramitación (con las diversas fases y documentos de un que lo integran) sin que sea dable aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) LTAIBG a todos y cada uno de los documentos que integran dicho expediente inconcluso. En definitiva, no debe confundirse expediente en tramitación o en desarrollo con información en elaboración; por lo que nada impide el reconocimiento del derecho de acceso a aquellos documentos terminados o perfeccionados que formen parte de un expediente inconcluso (salvo que concurra algún límite legal).

6. No obstante, no puede obviarse que el Ministerio en sus alegaciones en este procedimiento ha puesto en conocimiento de este Consejo que el concreto convenio de encomienda de gestión interesado es un convenio normalizado que no requiere de informes, documentación o resolución alguna previos a su firma. Así mismo, procede recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, «[l]*as normas del*

R CTBG
Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

presente Capítulo [capítulo IV del Título Preliminar. De los convenios], *no serán de aplicación a las encomiendas de gestión (...)»,* tratándose en este caso de un convenio de encomienda de gestión según indica la Administración, por lo que no les son exigibles los requisitos documentales, ni de tramitación, establecidos con carácter general para la celebración de convenios —desde el informe del servicio jurídico, pasando por la autorización del Ministerio de Hacienda y en su caso de Política Territorial, hasta su publicación en el REOICO —.

En consecuencia, habiendo declarado el órgano competente que no existe documentación previa a la firma del convenio, sin que este Consejo tenga razones ni elementos de juicio para dudar de tal afirmación, y teniendo en cuenta la normativa precitada, nos encontraríamos, efectivamente, ante un supuesto de información en elaboración, por lo que resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG.

7. En consecuencia, procede desestimar la reclamación, sin perjuicio de que, como viene siendo habitual en estos casos, debe recordarse que la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG no se prolonga indefinidamente en el tiempo, de modo que su validez y eficacia queda limitada al momento en que la información sea elaborada, a partir del cual la Administración puede y debe facilitar la información solicitada al interesado.

R CTBG
Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0961 Fecha: 26/08/2025

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta